

A participação de Portugal em missões internacionais

POLICY BRIEF 3

Constrangimentos e oportunidades endógenos e exógenos

Bruno Saraiva
Julho de 2022

Sumário Executivo

A participação de Portugal em missões internacionais tem-se assumido de forma muito clara como um eixo estratégico da política externa portuguesa, no pós-Guerra Fria. No entanto, este domínio é fortemente condicionado pela imbricada articulação entre constrangimentos e oportunidades endógenos e exógenos. Este policy brief visa contribuir para o mapeamento destes constrangimentos e oportunidades e para uma melhor compreensão da forma como influenciam a participação de Portugal em missões internacionais. No que respeita aos constrangimentos e oportunidades externos, o enfoque recairá sobre a Organização das Nações Unidas, a Organização do Tratado do Atlântico Norte e a União Europeia, consideradas como as principais plataformas de produção de segurança internacional que Portugal integra. O policy brief termina com recomendações que visam uma maior resiliência face aos constrangimentos identificados e o desenvolvimento de estratégias que permitam um maior aproveitamento das oportunidades decorrentes da participação em missões internacionais para a concretização do interesse nacional.

Este *policy brief* resulta do trabalho desenvolvido no âmbito do projeto de investigação “A participação de Portugal em missões internacionais: o contributo da Política de Defesa Nacional para a concretização do interesse nacional e a produção de segurança internacional”, do Centro de Estudos Sociais, financiado pelo Ministério da Defesa Nacional (D. 7725/2021).

* O apoio do Ministério da Defesa Nacional à produção desta investigação não constitui um aval do seu conteúdo, que reflete unicamente o ponto de vista da equipa de investigação, e o Ministério não pode ser responsabilizado por eventuais utilizações que possam ser feitas com as informações nele contidas.

Introdução

A participação de Portugal em missões internacionais resulta de um complexo processo de planeamento político-estratégico. Grande parte deste processo recai sobre a ponderação de constrangimentos e oportunidades, e a delimitação das opções mais adequadas para afirmar o país como produtor de segurança internacional, gerando retornos para o interesse nacional.

O objetivo deste *policy brief* é identificar esses constrangimentos e oportunidades e analisar como influenciam o planeamento político-estratégico da participação de Portugal em missões internacionais. Na dimensão externa, o *policy brief* focar-se-á no triângulo multilateral constituído pela Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a União Europeia (UE), que surgem como as principais plataformas de produção de segurança internacional que Portugal integra. Esta análise serve de base à formulação de recomendações que visam atenuar os constrangimentos e maximizar as oportunidades decorrentes da participação em missões internacionais para a concretização do interesse nacional.

Constrangimentos

O planeamento político-estratégico da participação de Portugal em missões internacionais e, em particular do empenhamento de Forças Nacionais Destacadas (FND), surge como um complexo e permanente processo de ponderação entre constrangimentos e oportunidades, e de maximização do retorno político para a concretização do interesse nacional. No plano doméstico, os principais constrangimentos estão relacionados com questões orçamentais, recursos humanos e as obrigações decorrentes da participação em organizações internacionais. No plano orçamental, verifica-se que o financiamento da Defesa Nacional e das FND tem sido estruturalmente reduzido, ficando muito aquém da meta de 2% do Pro-

duto Interno Bruto assumido no contexto da OTAN. Este é um ponto fundamental que coloca entraves a um muito necessário processo de modernização, de aposta em novas tecnologias e de melhoria qualitativa transversal das Forças Armadas. Ainda que a invasão da Ucrânia pela Rússia tenha relançado o debate sobre a importância do investimento nas Forças Armadas, e os novos documentos orientadores da defesa europeia e euro-atlântica assumam o compromisso com um reforço do financiamento, as consequências da crise pandémica e da própria guerra podem comprometer este objetivo no curto e médio-prazo.

A isto soma-se o número reduzido de recursos humanos nos serviços e instâncias responsáveis pelo planeamento político-estratégico da participação de Portugal em missões internacionais, um número ainda insuficiente de efetivos militares, apesar da tendência de ligeiro crescimento nos últimos anos, e o desequilíbrio entre a distribuição das Forças Armadas em missões dentro e fora do território nacional.

Também a participação em organizações internacionais e os compromissos aí assumidos constituem um forte constrangimento à capacidade de Portugal empenhar as suas Forças Armadas em contextos geográficos e operacionais mais favoráveis à concretização do interesse nacional. Com efeito, se, por um lado, as responsabilidades decorrentes da participação na ONU, OTAN e UE consomem grande parte da capacidade de empenhamento de FND, que deixam de estar disponíveis para outros contextos, por outro lado, é justamente da integração nestas organizações que resultam as principais oportunidades para a afirmação de Portugal como produtor de segurança internacional.

Oportunidades

No pós-Guerra Fria, a participação de Portugal em missões internacionais ocorre maioritariamente no contexto de organizações internacionais como a ONU, a OTAN e a UE.

Destaca-se aqui a oportunidade de contribuir para a produção de segurança proporcionada pela pertença a estas organizações. Com efeito, dada a proliferação de ameaças múltiplas, híbridas e dispersas, seria muito difícil para uma pequena potência na periferia da Europa garantir a sua defesa e, muito menos, ter um papel ativo na produção de segurança internacional. A participação nestas organizações permite superar esta limitação, possibilitando às Forças Armadas portuguesas estar presentes nas zonas de interesse estratégico mais próximas de Portugal, mas também noutros contextos, incluindo a África subsaariana, o Corno de África, o Médio Oriente e o Índico.

Contudo, diferentes organizações proporcionam distintas oportunidades para a participação de Portugal em missões internacionais. A ONU destaca-se aqui pelas oportunidades que gera ao nível dos retornos financeiros. A organização recompensa monetariamente os Estados que contribuem para as suas missões. Ainda que estas recompensas sejam relativamente modestas e variem em função das forças e meios empenhados, bem como da própria missão, elas afiguram-se muito importantes para compensar orçamentos anuais muito reduzidos, como acontece no caso português. No caso da UE e, sobretudo, da OTAN, as principais oportunidades e retornos políticos estão relacionadas com a garantia de segurança na primeira linha de defesa de Portugal – com destaque para a Europa, o Mediterrâneo, o espaço transatlântico, o Mediterrâneo e o Magrebe –, a credibilização de Portugal como produtor de segurança, e um treino efetivo das Forças Armadas portuguesas em contextos diferenciados, numa lógica que favorece a interoperabilidade e estimula a modernização militar do país.

Finalmente, salientam-se as oportunidades de cruzamento com outros eixos de política externa portuguesa, permitindo consolidar o eixo atlântico – através de uma participação regular e significativa nas missões da OTAN –, o eixo europeu – desempenhando um papel ativo no desenvolvimento

de políticas de segurança e defesa comuns no espaço europeu e o compromisso com a participação em todas as operações militares da UE –, e o eixo lusófono. Para a consolidação deste último eixo, muito têm contribuído as missões da ONU e da UE no espaço da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, que são tão mais relevantes quando esta organização ainda não conseguiu desenvolver uma clara dimensão de segurança e defesa que permita satisfazer o interesse nacional nesse contexto.

Conclusões e recomendações

Este *policy brief* procurou contribuir para um melhor entendimento dos constrangimentos e oportunidades que Portugal enfrenta no planeamento político-estratégico da participação em missões internacionais. Os constrangimentos internos relacionados com questões orçamentais, recursos humanos e a gestão dos efetivos militares, têm sido largamente atenuados pelas oportunidades decorrentes da participação de Portugal na ONU, OTAN e UE. Estas organizações têm sido essenciais para Portugal se afirmar como um produtor de segurança, credível e solidário. No entanto, dado que os compromissos assumidos nessas organizações esgotam parte da capacidade de empenhamento de FND, Portugal tem uma margem muito reduzida para planear a sua participação em missões internacionais de forma estratégica e garantir uma articulação e distribuição das forças empenhadas que garantam retornos relevantes para a concretização do interesse nacional. De modo a atenuar os constrangimentos e maximizar as oportunidades decorrentes da participação em missões internacionais, recomenda-se:

- O aumento do investimento na defesa nacional e, em particular, nas FND. Apesar dos compromissos assumidos ao nível da UE e da OTAN, nos últimos meses (incluindo a meta de gastos com a defesa na ordem dos 2% do Produto Interno Bruto nacional), o rescaldo da crise pan-

démica, a crise inflacionista e a expectável subida dos juros da dívida pública, bem como a incerteza em relação à evolução da guerra na Ucrânia, lançam dúvidas sobre a viabilidade deste compromisso. Este investimento não deve, por isso, recair apenas sobre o orçamento de Estado, mas antes procurar explorar e potenciar fontes de financiamento externo, nomeadamente através de projetos colaborativos no âmbito da indústria e da economia de defesa.

- A manutenção da boa prática de reserva de 5 a 10% do orçamento anual para as FND, afim de garantir capacidade de resposta a oportunidades imprevistas em contextos de interesse estratégico para o país ou de potencial retorno político.
- O reforço dos efetivos militares e dos recursos humanos alocados aos serviços e instâncias responsáveis pelo planeamento político-estratégico da participação de Portugal em missões internacionais. Este processo deve ser acompanhado de medidas concretas e eficazes para tornar a carreira militar mais atrativa no curto, médio e longo prazo, uma vez que o objetivo não deve ser apenas aumentar os números de recrutamento, mas também garantir a permanência dos militares nas Forças Armadas.
- Uma presença equilibrada nas missões da ONU, OTAN e UE, por forma a aproveitar as diferentes oportunidades geradas nestas plataformas e obter retornos políticos variados. Este é também um ponto fundamental para Portugal aperfeiçoar as suas estratégias de *bridging* entre estas organizações, explorando diferentes empenhamentos em missões localizadas num mesmo país, ou em territórios próximos, afirmando a capacidade de Portugal contribuir, de forma integrada e transversal, para a produção de segurança internacional.